Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12569**

18. Wahlperiode 31.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/11843 –

Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Protokolls vom 24. Juni 1998
zu dem Übereinkommen von 1979
über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung
betreffend persistente organische Schadstoffe (POP)

b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/11845 –

Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Protokolls vom 30. November 1999
(Multikomponenten-Protokoll)
zu dem Übereinkommen von 1979
über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung
betreffend die Verringerung von Versauerung,
Eutrophierung und bodennahem Ozon

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

c) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/11846 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Protokolls vom 24. Juni 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle

A. Problem

Zu Buchstabe a

Das Protokoll vom 24. Juni 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 betreffend persistente organische Schadstoffe (POP) ist ein Protokoll im Rahmen der Luftreinhaltekonvention der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa und dient der Begrenzung, Verringerung oder Verhinderung der Ableitung, Emission und unbeabsichtigten Freisetzung persistenter organischer Schadstoffe.

Die Ziele der Änderungen 2009/1 und 2009/2 des POP-Protokolls sind, die Liste der unter das Protokoll fallenden POP zu aktualisieren, die Anpassung des Protokolls an künftige Entwicklungen bei der besten verfügbaren Technik zu erleichtern und den Beitritt zum Protokoll von Vertragsparteien im Übergang zur Marktwirtschaft in Südost- und Osteuropa, Kaukasien und Zentralasien zu vereinfachen.

Die Änderungen beziehen sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung und bedürfen somit der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Zu Buchstabe b

Das Multikomponenten-Protokoll (Göteborg-Protokoll) ist ein Protokoll im Rahmen der Luftreinhaltekonvention von 1979 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa. Die Regelungen sollen die Wirkungen von Feinstaub und bodennahem Ozon auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt sowie die Versauerung und Nährstoffeinträge aus der Luft mindern.
Ziel der Änderungen des Multikomponenten-Protokolls (Göteborg-Protokoll) durch Beschluss 2012/2 ist die weitere Verminderung der Luftbelastung zur Begrenzung und Verringerung der Auswirkungen von Versauerung, Eutrophierung (Überdüngung), bodennahem Ozon und Feinstaubbelastung in ganz Europa. Dazu legt das geänderte Protokoll Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge, mobile Maschinen, Geräte und Anlagen fest.

Die Änderungen beziehen sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung und bedürfen somit der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Zu Buchstabe c

Das Protokoll vom 24. Juni 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle ist ein Protokoll im Rahmen der Luftreinhaltekonvention der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa.

Ziel der Änderungen des Schwermetall-Protokolls durch den Beschluss 2012/5 ist die weitere Verringerung und Überwachung anthropogener Emissionen von Blei, Kadmium und Quecksilber in die Luft, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt besser zu schützen.

Die Änderungen beziehen sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung und bedürfen somit der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Zustimmung gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes durch Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/11843 in unveränderter Fassung.

Zu Buchstabe b

Zustimmung gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes durch Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/11845 in unveränderter Fassung.

Zu Buchstabe c

Zustimmung gemäß Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes durch Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/11846 in unveränderter Fassung.

C. Alternativen

Zu den Buchstaben a bis c

Ablehnung der Gesetzentwürfe.

D. Kosten

Zu den Buchstaben a bis c

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11843 unverändert anzunehmen,

b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11845 unverändert anzunehmen,

c) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11846 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 31. Mai 2017

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Bärbel Höhn
Vorsitzende

Karsten Möring
Berichterstatter

Ulli Nissen
Berichterstatterin

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Karsten Möring, Ulli Nissen, Ralph Lenkert und Peter Meiwald

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/11843** wurde in der 231. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. April 2017 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

Zu Buchstabe b

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/11845** wurde in der 231. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. April 2017 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

Zu Buchstabe c

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/11846** wurde in der 231. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. April 2017 zur alleinigen Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Änderungen des POP-Protokolls 2009/1 und 2009/2 dienen dazu, die Liste der unter das Protokoll fallenden POP zu aktualisieren, die Anpassung des Protokolls an künftige Entwicklungen bei den BVT zu erleichtern und den Beitritt zum Protokoll von Vertragsparteien im Übergang zur Marktwirtschaft in Südost- und Osteuropa, Kaukasien und Zentralasien zu vereinfachen.

Die Änderungen betreffen insbesondere

– die Aufnahme neuer Stoffe (Hexachlorbutadien, Tetra-, Penta-, Hexa- und Heptabromdiphenylether, Pentachlorbenzol, Perfluoroctansulfonat (PFOS), polychlorierte Naphthaline und kurzkettige chlorierte Paraffine (SCCP)),

– die Aktualisierung der Durchführungsbestimmungen für DDT, Heptachlor, Hexachlorbenzol und PCB sowie der Emissionsgrenzwerte für PCDD/F-Emissionen aus bestimmten Abfallverbrennungsanlagen,

– die Festsetzung neuer Emissionsgrenzwerte für PCDD/F-Emissionen aus Sinteranlagen und Elektrolichtbogenöfen und

– die Aufnahme von PCB in die Liste der Stoffe, bei denen die jährlichen Emissionen unter dem Stand des Bezugsjahres bleiben müssen und zu melden sind.

Das geänderte Protokoll sieht eine Flexibilität für die dem geänderten Protokoll beitretenden Vertragsparteien im Übergang zur Marktwirtschaft vor. Diese betrifft die Fristen für die Anwendung der Emissionsgrenzwerte und der besten verfügbaren Technik (BVT) und die Wahl des Bezugsjahres, auf dessen Grundlage die Vertragsparteien ihre jährlichen Gesamtemissionen von PCCD/F, PAK, HCB und PCB verringern müssen.

Das für Deutschland einschlägige Europarecht deckt die Änderungen des POP-Protokolls bereits ab. Die vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte sind darüber hinaus in den einschlägigen nationalen Vorschriften bereits heute enthalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Buchstabe b

Ziel der Änderung des Multikomponenten-Protokolls ist die weitere Verminderung der Luftbelastung zur Begrenzung und Verringerung der Auswirkungen von Versauerung, Eutrophierung (Überdüngung), bodennahem Ozon und Feinstaubbelastung in ganz Europa. Dazu legt das geänderte Protokoll Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge, mobile Maschinen, Geräte und Anlagen fest. Nationale Emissionsminderungsverpflichtungen für die Schadstoffe Schwefeldioxid (SO_2), Stickstoffoxide (NOx), Ammoniak (NH_3), flüchtige organische Verbindungen ohne Methan (NMVOC) und Feinstaub (PM2,5), die bis zum Jahre 2020 erreicht werden müssen, werden ebenfalls festgelegt.

Die Anhänge II, IV, V, VI und VIII wurden aktualisiert. Zwei neue Anhänge wurden hinzugefügt. Anhang X legt Emissionsgrenzwerte für Staub aus stationären Quellen fest, Anhang XI enthält Grenzwerte für den Gehalt an flüchtigen organischen Verbindungen (VOCs) in Produkten. In Anhang IX (Maßnahmen zur Begrenzung von Ammoniak-Emissionen aus landwirtschaftlichen Quellen) wurden einige überholte Regelungen gestrichen.

Die Emissionsgrenzwerte der technischen Anhänge des Protokolls sind nicht anspruchsvoller als die national oder europarechtlich verbindlichen Standards. Die Emissionsminderungsverpflichtungen des revidierten Anhangs II werden von Deutschland mit den bereits eingeleiteten Maßnahmen eingehalten.

Zu Buchstabe c

Ziel der Änderungen des Schwermetall-Protokolls durch den Beschluss 2012/5 ist die weitere Verringerung und Überwachung anthropogener Emissionen von Blei, Kadmium und Quecksilber in die Luft, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt besser zu schützen.

Hierzu wurden insbesondere Regelungen zu Definitionen und Überwachungs- und Berichterstattungspflichten aktualisiert, ein schnelles Änderungsverfahren technischer Anhänge ohne Ratifikationsbedarf und Übergangsregelungen für EECCA-Staaten eingerichtet sowie aktualisierte Emissionsgrenzwerte für Staub als Träger von Schwermetallemissionen aus dem geänderten Göteborg-Protokoll in den Text des geänderten Schwermetall-Protokolls übernommen.

Die Vertragsparteien, die die durch den Beschluss 2012/5 getroffenen Änderungen des Schwermetall-Protokolls ratifizieren, müssen die Einhaltung der aktualisierten Emissionsgrenzwerte des geänderten Anhangs V sicherstellen. Diese gelten für stationäre Quellen, welche in eine der Kategorien großer stationärer Quellen des Anhangs II fallen, einschließlich Anlagen zur Erzeugung von Legierungen von Silizium- und Ferromangan. Letztere Anlagen sind als neue Quelle in die Liste der Kategorien von großen stationären Quellen in Anhang II aufgenommen worden. Ferner muss sichergestellt werden, dass jede stationäre Quelle, die in eine der in dem geänderten Anhang II aufgelisteten Kategorien fällt, auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik (BVT) betrieben wird.

Das Europarecht und das nationale Recht decken diese Änderungen des Schwermetall-Protokolls bereits ab.

Eine Anpassung des innerstaatlichen Rechts als Folge der Änderungen des Protokolls ist somit nicht erforderlich.

Deutschland hat unmittelbaren Nutzen aus diesen Vertragswerken, weil ein großer Teil der in Deutschland abgelagerten und wirksamen Luftschadstoffe aus anderen Staaten stammt.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses sowie des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 83. Sitzung am 31. Mai 2017 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11843 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11843 folgende Stellungnahme übermittelt:

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Bundestagsdrucksache 18/559) mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Protokolls vom 24. Juni 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe (POP) (Bundestagsdrucksache 18/11843) befasst.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wurde keine Aussage zur Nachhaltigkeit getroffen.

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregel und folgendem Indikatorenbereich:

- *Managementregel 5: Gefahren und unvertretbare Risiken für die menschliche Gesundheit sind zu vermeiden,*

Indikatorenbereich:

- *3.2 Luftbelastung: Gesunde Umwelt erhalten.*

Obwohl keine Nachhaltigkeitsprüfung erfolgte, wird wegen des nachhaltigen Charakters des Vertragsgesetzes von einer Prüfbitte abgesehen.

Eine Prüfbitte ist nicht erforderlich.“

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 83. Sitzung am 31. Mai 2017 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11845 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende Stellungnahme übermittelt:

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Bundestagsdrucksache 18/559) mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Protokolls vom 30. November 1999 (Multikomponenten-Protokoll) zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon (Bundestagsdrucksache 18/11845) befasst.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wurde keine Aussage zur Nachhaltigkeit getroffen.

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregel und folgendem Indikatorenbereich:

- *Managementregel 5: Gefahren und unvertretbare Risiken für die menschliche Gesundheit sind zu vermeiden,*

Indikatorenbereich:

- *3.2 Luftbelastung: Gesunde Umwelt erhalten.*

Obwohl keine Nachhaltigkeitsprüfung erfolgte, wird wegen des nachhaltigen Charakters des Vertragsgesetzes von einer Prüfbitte abgesehen.

Eine Prüfbitte ist nicht erforderlich.“

Zu Buchstabe c

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende Stellungnahme übermittelt:

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Bundestagsdrucksache 18/559) mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Protokolls vom 24. Juni 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle (Bundestagsdrucksache 18/11846) befasst.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wurde keine Aussage zur Nachhaltigkeit getroffen.

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregel und folgendem Indikatorenbereich:

- *Managementregel 5: Gefahren und unvertretbare Risiken für die menschliche Gesundheit sind zu vermeiden,*

Indikatorenbereich:

- *3.2 Luftbelastung: Gesunde Umwelt erhalten.*

Obwohl keine Nachhaltigkeitsprüfung erfolgte, wird wegen des nachhaltigen Charakters des Vertragsgesetzes von einer Prüfbitte abgesehen.

Eine Prüfbitte ist nicht erforderlich."

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat die Gesetzentwürfe der Bundesregierung auf den Drucksachen 18/11843, 18/11845 und 18/11846 in seiner 120. Sitzung am 31. Mai 2017 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, die Genfer Luftreinhaltekonvention werde insgesamt durch sieben Protokolle ergänzt. Über drei dieser Protokolle befinde der Ausschuss nun. In allen Fällen handele es sich um Anpassungen, die bereits in europäischen und nationalen Regelungen enthalten seien. Insofern komme es zu keinen inhaltlichen Veränderungen der deutschen Praxis. Es sei festzustellen, dass Deutschland mit den bestehenden Regelungen bereits zu den Vorreitern gehört habe, weshalb die Ratifizierung unproblematisch sei.

Die **Fraktion der SPD** schloss sich den Ausführungen des Vorredners an. Sie betonte, da Schadstoffe nicht an nationalen Grenzen Halt machten, bestehe internationaler Handlungsbedarf. Deshalb empfehle die Fraktion der SPD die Zustimmung zu den Vorlagen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, nicht die Ratifizierung der Protokolle sei problematisch, sondern deren Umsetzung. Es sei festzuhalten, dass rund 50 Prozent der Staubpartikel und der Luftschadstoffe über die Grenzen nach Deutschland gelangten. Daher seien internationale Vereinbarungen ebenso wichtig wie deren nationale Durchsetzung. Insbesondere die Automobilindustrie in Europa werde erhebliche Probleme mit der Einhaltung der Grenzwerte für Luftschadstoffe bekommen, wenn die Inhalte des Übereinkommens in den Ländern ernsthaft umgesetzt würden.

Zum Eintrag persistenter Stoffe in Böden und Gewässer erklärte die Fraktion DIE LINKE., hier müsse das Vorsorgeprinzip der EU wieder zur Geltung kommen, damit mögliche zukünftige Einträge vermieden würden. So führe der Zerfall beispielsweise des Kältemittels 1234yf zur Entstehung von persistenter Trifluoressigsäure, die wiederum zur Übersäuerung von Böden und Gewässern beitrage und nicht abbaubar sei. Dennoch habe die EU-Kommission die Regelung zur Dichtheitsprüfung von Klimaanlagen bei Pkws aufgehoben. Damit stelle sich die Umsetzung in der Praxis deutlich schlechter dar, als die gesetzlichen Vorgaben und die Ratifizierung des Übereinkommens den Anschein erweckten. Es sei an der Zeit, dass die Bundesregierung und die EU-Kommission diese Regelungen auch verbindlich durchsetzten und im eigenen Handeln berücksichtigten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, die Gesetzentwürfe seien notwendig, sachgerecht und zustimmungswürdig. Dennoch sei für die Umsetzung in Deutschland noch viel zu tun. Aus Sicht der Fraktion würden die Emissionsminderungsverpflichtungen des revidierten Anhangs II des Multikomponenten-Protokolls von Deutschland mit den eingeleiteten Maßnahmen bisher nicht vollständig eingehalten, insbesondere im Hinblick auf Stickoxide und andere Luftschadstoffe. Es bleibe zu hoffen, dass die Bundesregierung im Rahmen der Umsetzung den notwendigen Druck auf die Automobilindustrie aufbaue, damit die Vorgaben der Übereinkommen auch in der Praxis eingehalten würden.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss einstimmig zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/11843 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss einstimmig zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/11845 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** beschloss einstimmig zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/11846 in unveränderter Fassung anzunehmen.

Berlin, den 31. Mai 2017

Karsten Möring
Berichterstatter

Ulli Nissen
Berichterstatterin

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Peter Meiwald
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.